

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah Daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah Provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah Kabupaten dan daerah Kota, serta pemerintah daerah ini sendiri memiliki tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuan daerah.<sup>1</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam

---

<sup>1</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, 1991, hlm. 14

sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya mengalami beberapa kali perubahan terhadap aturan yang dimaksudkan untuk menyesuaikan perkembangan, keadaan serta kebutuhan dari setiap daerah. Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut pasal 5 ayat (4) Undang-Undang tersebut dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta dalam pasal 9 menyatakan adanya klasifikasi mengenai urusan pemerintahan. Klasifikasi urusan tersebut yaitu menyangkut adanya urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Klasifikasi urusan pemerintahan absolut meliputi urusan :

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan fiskal nasional

## 6. Agama

Dimana hal-hal tersebut di atas yaitu urusan pemerintahan absolut yang merupakan urusan dari pemerintah pusat sepenuhnya yang dilaksanakan sendiri, akan tetapi pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yaitu perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non-kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam rangka dekonsentrasi.

Adapun urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi atas urusan pemerintahan pusat dan daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah kabupaten/kota yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3). Urusan pemerintahan konkuren ini menjadi kewenangan daerah berdasarkan Pasal 11 terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib yaitu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah dan urusan pemerintahan pilihan yaitu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Pemerintahan di Daerah pada dasarnya merupakan suatu administrasi yang kompleks. Kompleksitas tersebut dapat dilihat dari segi: tujuan, tugas pokok, fungsi, struktur organisasi, kepegawaian, keuangan, peralatan/teknologi yang digunakan, juga siapa klien yang dilayaninya dengan ruang lingkup/wilayah kerjanya.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah membedakan atas dua mengenai urusan pemerintahan wajib yaitu adanya urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 menyatakan mengenai urusan pemerintahan wajib dasar yaitu terdiri atas urusan:

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang
4. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman
5. Ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat
6. Sosial

Adapun urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud meliputi:

1. Tenaga Kerja
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
3. Pangan
4. Pertanahan
5. Administrasi kependudukan dan pencacatan sipil
6. Pemberdayaan masyarakat dan desa

7. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
8. Perhubungan
9. Komunikasi dan Informatika
10. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
11. Penanaman modal
12. Kepemudaan dan olahraga
13. Statistik
14. Persandian
15. Kebudayaan
16. Perpustakaan
17. Kearsipan

Untuk urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud yaitu:

1. Kelautan dan perikanan
2. Pariwisata
3. Pertanian
4. Kehutanan
5. Energi dan sumber daya mineral
6. Perdagangan
7. Perindustrian
8. Transmigrasi

Kemudian daripada itu adanya urusan pemerintahan konkuren yang dibagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi serta

kabupaten/kota yang didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisien dan eskternalitas serta kepentingan strategis nasional.

Pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia memiliki prinsip yang dalam penerapannya. Prinsip pelaksanaan pemerintahan daerah secara umum terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (2) yang menjelaskan, *“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.

Prinsip-prinsip yang terkait pemerintah daerah merupakan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ditingkat provinsi, gubernur sebagai kepala daerah tingkat provinsi dibantu oleh Perangkat Daerah yang meliputi Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Inspektorat, Dinas Daerah tingkat provinsi, dan Badan-Badan Daerah Provinsi.

Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sedangkan Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dengan Diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah tentu memberikan perubahan terhadap perangkat daerah yang juga memberikan pengaruh terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak.<sup>2</sup> Keberadaan asas-asas pembentukan perangkat daerah yang disebutkan didalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian terhadap perangkat daerah yang telah ada, yang kemudian apakah perangkat daerah tersebut tetap diadakan, digabung dengan perangkat daerah lainnya, atau dilakukan pemecahan menjadi dinas-dinas atau badan-badan tersendiri.

Dinamika tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan menuntut pemerintah daerah untuk melakukan pembenahan terhadap kelembagaan

---

<sup>2</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Bandung: Mandar Madju, 1998), hlm. 30.

daerah sehingga bentuk kelembagaan daerah yang dibuat akan lebih efisien. Karakter ini ditunjukkan dengan struktur kelembagaan yang ramping dan memiliki tugas pokok fungsi yang jelas.

Kelembagaan yang besar, akan memungkinkan terjadinya overlap implementasi tugas pokok dan fungsi antar organisasi yang ada. Banyaknya keragaman organisasi kelembagaan yang dibangun oleh pemerintah daerah menciptakan potensi terjadinya duplikasi pelaksanaan tugas. Kondisi ini selain menciptakan sulitnya koordinasi pada tatanan implementasi kebijakan publik juga berakibat pada pemborosan penggunaan sumber daya. Banyaknya keragaman organisasi yang dibangun juga menciptakan semakin banyak kemungkinan terciptanya garis konflik diantara organisasi kelembagaan itu sendiri.

Dalam rangka implementasi otonomi daerah maka dilakukan penetapan kebijakan penyusunan organisasi perangkat daerah dan struktur organisasi dan tata kerja perangkat tersebut. Perlu dipahami bahwa segala urusan yang menjadi kewenangan daerah harus dilaksanakan dengan kelembagaan yang jelas serta dapat mengakomodasi kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kelembagaan daerah merupakan sarana atau wadah dalam penyelenggaraan kewenangan daerah. Kehadiran kelembagaan daerah memberikan kejelasan dalam pertanggung jawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu penataan terhadap kelembagaan daerah menjadi bagian penting dalam rangka pencapaian tujuan otonomi daerah.



Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian hukum dalam bentuk penulisan Skripsi yang berjudul: **“PELAKSANAAN ASAS PEMBAGIAN HABIS TUGAS BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH PADA PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT.”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan penerapan asas pembagian habis tugas oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah ?
2. Kendala apa yang dihadapi dan upaya apa yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam pelaksanaan penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dalam penulisan skripsi sebagai suatu penulisan ilmiah haruslah mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai. Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui sejauh mana Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam Pelaksanaan asas pembagian habis tugas di dalam perubahan susunan

perangkat daerah ditingkat provinsi Jawa Barat yang mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

2. Untuk mengetahui permasalahan yang ditemui Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam pelaksanaan asas pembagian habis tugas pada saat melakukan penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Sementara itu adapun kegunaan yang diharapkan dari penulisan penelitian ini yaitu, tulisan ini dapat menjadi referensi dalam perkembangan ilmu hukum di Indonesia, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara. Salah satu faktor pemilihan masalah dalam penelitian ini bahwa penelitian yang dilakukan dapat bermanfaat bagi seluruh elemen yang ada. Nilai dari sebuah penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat bagi berbagai pihak yang dimaksudkan dalam latar belakang penulisan ini. Adapun yang diharapkan dalam penulisan ini yaitu :

##### **1. Secara Teoritis**

Kegunaan teoritis merupakan kegunaan dalam penulisan hukum yang berkaitan dengan pengembangan ilmu hukum. Kegunaan dari penulisan ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat khususnya dalam pengembangan ilmu hukum tata negara mengenai pelaksanaan asas pembagian habis tugas pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

##### **2. Secara Praktis**

Kegunaan praktis berkaitan dengan pengembangan ilmu hukum dimasa yang akan datang. Kemudian penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara praktis kepada pihak :

- a. Untuk pengguna praktis adalah sebagai masukan (*input*) bagi pihak pemerintah daerah di Indonesia khususnya bagi pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat agar hasil penelitian nantinya dapat dimanfaatkan dalam pengembangan ilmu hukum dan pembinaan hukum
- b. Untuk dijadikan sebagai salah satu bahan referensi bagi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dalam mengkaji kebijakan yang telah dikeluarkan terhadap perubahan yang telah dilakukan dalam susunan perangkat daerah ditingkat provinsi sehingga perubahan susunan perangkat daerah tersebut sejalan dengan Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 2016 .
- c. Bagi penulis adalah untuk memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada program studi Hukum Tata Negara di Universitas Pasundan Bandung

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Istilah *rechtsstaat* yang diterjemahkan sebagai Negara hukum menurut Philipus M.Hadjon mulai populer di Eropa sejak abad ke-19,meski pemikiran tentang hal itu telah lama ada.Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya di kemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu Negara bukanlah manusia,melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum.Menurut Aristoteles,suatu

Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ia menyatakan:

*“Constitutional rule in a state is closely connected, also with the question whether it is better to be ruled by the best men or the best law, since a government in accordance with law, accordingly the supremacy of law is accepted by Aristotle as mark of good state and not merely as an unfortunate necessity.”*

Artinya ; Aturan konstitusional dalam suatu Negara berkaitan secara erat, juga dengan mempertanyakan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia yang terbaik sekalipun atau hukum yang terbaik, selama pemerintahan menurut hukum. Oleh sebab itu, supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai pertanda Negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak.

Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi. Pertama, pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum. Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi. Ketiga, pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat. Pemikiran Aristoteles tersebut diakui merupakan cita Negara hukum yang dikenal sampai sekarang. Bahkan, ketiga unsur itu hampir ditemukan dan dipraktikkan oleh semua Negara yang mengidentifikasikan dirinya sebagai Negara hukum.

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 perubahan ketiga, negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini merupakan perwujudan dari kesepakatan dasar kalangan anggota MPR yang dihasilkan pada Sidang Umum (SU) tahun 1999 yang menentukan agar penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat hal-hal yang bersifat normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal atau batang tubuh. Seperti diketahui sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 asas negara hukum tidak diatur dalam pasal-pasal atau batang tubuh Undang-Undang. Dengan demikian, pemuatan asas dalam pasal Undang-Undang Dasar 1945 merupakan penegasan semata atas asas ketatanegaraan yang telah ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen.<sup>3</sup>

Konsepsi negara hukum Indonesia dapat kita masukan dalam konsep negara hukum materiil atau negara hukum dalam arti luas. Hal ini dapat kita ketahui dari perumusan mengenai tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea IV. Dasar lain yang menjadi dasar bahwa Indonesia adalah negara hukum dalam arti materiil terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 Pada Bab VI tentang Pemerintah Daerah dan Bab IXA tentang Wilayah Negara yang menegaskan bahwasanya dalam suatu Negara Republik Indonesia terdiri atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang kemudian diatur oleh undang-undang.

---

<sup>3</sup> Mokhammad Najih dan Solimin, Pengantar Hukum Indonesia, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 112

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa secara konstitusional, negara Indonesia adalah negara hukum yang dinamis (negara hukum materiil) atau negara kesejahteraan. Dalam negara hukum yang dinamis dan luas ini para penyelenggara dituntut untuk berperan luas demi kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Oemar Senoadji, bahwa Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap freedom of religion atau kebebasan beragama. Ciri berikutnya dari Negara Hukum Indonesia menurut Oemar Senoadji ialah tiada pemisahan yang rigid dan mutlak antar agama dan Negara. Karena menurutnya, agama dan Negara berada dalam hubungan yang harmonis.

Menurut Corry (dalam Affandi, 1986;109) dalam arti umum yang menyeluruh, pemerintahan menunjukan keseluruhan rangkaian lembaga-lembaga yang dipakai segolongan orang untuk memerintah dan yang menyebabkan orang-orang lainnya tunduk. Jadi pemerintahan dalam arti luas tersebut, apabila merujuk pada ajaran Montesquieu, meliputi keseluruhan lembaga negara yang menjalankan kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga lembaga tersebut merupakan unsur-unsur kekuasaan negara.

Di dalam arti sempit, pemerintahan kerap kali dipahami sebagai aktivitas dari lembaga kekuasaan eksekutif. Termasuk dalam pengertian ini adalah keseluruhan unsur-unsur yang tercakup di dalam pengertian lembaga eksekutif tersebut misalnya: kepala pemerintahan, menteri-menteri departemen-departemen, pemerintah daerah, dinas-dinas daerah dan unit-unit kerja pemerintahan lainnya.

Tujuan adanya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah untuk menjalankan fungsi negara dan menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Lembaga-lembaga tersebut harus dapat membentuk satu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara (Luthfi Widagdo Eddyono, 16-17 : 2010).

Untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 sangat diperlukan suatu lembaga negara. Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan atau “civilized organization” dimana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara dimana bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugasnya masing-masing. Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk dan berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan ada pula yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden.

Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk oleh keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentunya lebih rendah lagi tingkatannya.<sup>4</sup>

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya; organ adalah status bentuknya, sedangkan fungsi adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebut eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut baik namanya maupun fungsi dan kewenangannya akan diatur dalam peraturan yang lebih rendah.<sup>5</sup>

Dilihat dari segi fungsinya lembaga-lembaga negara ada yang bersifat utama/primer (*primary constitutional organs*)<sup>6</sup>, dan bersifat

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 34.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 62.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 65.



penunjang/sekunder (*auxiliary state organs*). Sedangkan dari segi hirarkinya lembaga negara itu dibedakan ke dalam 3 (tiga) lapis yaitu :

1. Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, dimana nama, fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, dimana dalam lapis ini ada lembaga yang sumber kewenangannya dari Undang-Undang Dasar, ada pula sumber kewenangannya dari Undang- Undang dan sumber kewenangannya yang bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan dibawah Undang- Undang.
3. Organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah yaitu lembaga negara yang berada di daerah yang ketentuannya telah diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu pemerintah daerah provinsi, gubernur, DPRD provinsi, pemerintah daerah kabupaten, bupati, DPRD kabupaten, pemerintah kota, walikota, DPRD kota.

Di samping uraian di atas, dapat pula dikemukakan Bahwa sebenarnya yang disebut atau disebut-sebut dalam Undang-Undang Dasar 1945, lebih dari 34 buah. Ada yang hanya disebut Secara implisit, ada pula yang disebut secara eksplisit dan diatur keberadaannya dalam Undang-Undang Dasar 1945. Lembaga lain yang dapat pula menimbulkan pertanyaan kritis mengenai ada tidaknya kewenangan konstitusionalnya yang ditentukan oleh Undang Undang Dasar 1945 adalah Perangkat Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945

hanya menentukan, “Negara terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah kabupaten / kota”.

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah Daerah ini merujuk kepada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas wilayah provinsi yang kemudian wilayah provinsi tersebut dibagi lagi kedalam daerah Kabupaten dan daerah Kota, serta pemerintah daerah ini sendiri memiliki tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk dapat dilaksanakan sesuai kebijaksanaan, prakarsa, dan kemampuan daerah.<sup>7</sup>

Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh SH. Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah koinotes (komunitas) dan demos (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah municipality (kota atau kotamadya) dan varian – variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan commune sebagai komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan gemeente dan Jerman gemeente (keduanya berarti umum), sebagai suatu etintas /kesatuan kolektif yang didasarkan pada

---

<sup>7</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, 1991, hlm. 14.

prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainya.<sup>8</sup>

Pengaturan dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah selama ini telah diletakkan peran kepala daerah sebagai peran kunci, mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. Disamping itu, pemerintahan daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan nasional atau negara. Efektifitas pemerintahan negara tergantung pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional.

Oleh karena itu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sekaligus bagian dari menyukseskan program pembangunan nasional, kepala daerah hendaknya memiliki perangkat daerah yang mampu melaksanakan kekuasaan eksekutif di daerah, melaksanakan pelayanan publik, serta melaksanakan berbagai kewenangan yang diserahkan kepadanya.

Perangkat daerah terdiri dari : Kepala daerah, Sekretariat Daerah, Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, Badan Daerah. Sekretariat Daerah merupakan unsur Aparatur Sipil Negara yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun

---

<sup>8</sup> SH. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal 22-23.

kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan badan daerah. Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif. Dalam pelaksanaan tugasnya sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Dinas daerah adalah unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas provinsi merupakan unsur pelaksana pemerintah provinsi dipimpin oleh seorang kepala dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Dinas provinsi mempunyai tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dan dekonsentrasi. Dinas provinsi mempunyai fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan ruang lingkup tugasnya
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum
- c. Pembinaan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya

Pembentukan dan susunan perangkat daerah bagi perangkat daerah provinsi ditetapkan dengan perda, yang berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri ( Pasal 3 ayat 1 PP 18 Tahun 2016).

Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah untuk menata perangkat daerah secara efisien, efektif, dan

rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

Asas dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah *principle*, sedangkan di dalam Kamus Umum Besar Bahasa Indonesia asas dapat berarti hukum dasar atau fundamen, yakni sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Selain itu, asas juga diartikan sebagai dasar cita-cita. Asas hukum merupakan sesuatu yang sangat mendasar dalam hukum yang harus dipedomani. Peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan asas dalam hukum. Demikian pula dengan implementasi atau pelaksanaan hukum dalam kehidupan sehari-hari serta segala putusan hakim harus senantiasa mengacu pada asas dalam hukum sehingga tidak boleh bertentangan dengannya.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Asas adalah dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat ), dasar cita cita.<sup>9</sup> Bellefroid memberikan pengertian terhadap asas hukum sebagai suatu norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif yang (dimana) oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim,

---

<sup>9</sup> Ebta Setiawan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online*, <http://kbbi.web.id/asas>, diakses pada Selasa 22 Agustus 2017

yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkret tersebut.

Pemahaman terhadap asas dalam pendekatan ilmu hukum merupakan landasan utama yang menjadi dasar atau acuan bagi lahirnya suatu aturan. Pemahaman terhadap asas hukum perlu sebagai tuntutan etis dalam mendalami peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas hukum mengandung tuntutan etis, dan dapat dikatakan melalui asas hukum, peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis. Asas hukum merupakan sebuah aturan dasar atau merupakan prinsip hukum yang masih bersifat abstrak. Dapat pula dikatakan bahwa asas dalam hukum merupakan dasar yang melatar belakangi suatu peraturan yang bersifat konkret dan bagaimana hukum itu dapat dilaksanakan.<sup>10</sup>

Menurut pendapat Sudikno Mertokusumo, asas hukum adalah bukan merupakan peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dan peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.

Salah satu asas pembentukan perangkat daerah adalah asas pembagian tugas, yang pada bagian penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 18

---

<sup>10</sup> Fence M. Wantu Dkk, *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*, Reviva Cendikia, Jakarta, 2002, hlm. 13.

Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas pembagian habis tugas adalah pembentukan perangkat daerah yang membagi habis tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan kepada perangkat daerah dan tidak terdapat suatu tugas dan fungsi yang dibebankan pada lebih dari satu Perangkat Daerah.

Pemerintah Provinsi Jawa Barat melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Jawa Barat , yang kemudian dipertegas juga dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 45 Tahun 2016 Tentang Kedudukan Dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Jawa Barat

Peraturan Pemerintah nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah merupakan aturan terbaru untuk penyelarasan dan pengefisienan serta mewujudkan kedudukan, status, fungsi dan peran pemerintah daerah yang dikemudian hari dijabarkan lagi dengan peraturan daerah sebagai wujud dari penjelmaan dan konkretisasi dari maksud peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### **F. Metode Penelitian**

Dalam menjelaskan permasalahan yang ada didalam penulisan hukum ini, maka sangat diperlukan adanya suatu pendekatan dengan metode tertentu yang bersifat ilmiah. Penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya yang berjudul Pengantar Penelitian Hukum menjelaskan bahwa :

“ Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala hukum yang bersangkutan.”

Metode penelitian adalah prosedur atau cara memperoleh pengetahuan yang benar atau kebenaran melalui langkah-langkah yang sistematis.<sup>11</sup> Metode penelitian yang digunakan peneliti dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Metode yang digunakan adalah metode *deskriptif analitis*, yaitu menggambarkan dan menguraikan secara sistematika semua permasalahan, kemudian menganalisisnya yang bertitik tolak pada peraturan yang ada, sebagai dasar mengetahui tentang pelaksanaan asas pembagian habis tugas oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat pada perangkat daerah tingkat provinsi berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Merujuk kepada pendapat Soerjono Soekanto, penelitian ini termasuk kedalam penelitian deskriptif-analitis yaitu :

“ Penelitian deskriptif-analitis dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala tertentu.

---

<sup>11</sup> Elli Rusliana dkk, *Panduan Penyusunan Penulisan Hukum (Tugas Hukum)*, Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Bandung, hlm. 14.



Maksudnya adalah untuk mempertegas hipotesa, agar dapat memperluas teori-teori lama atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru.

Dalam penulisan ini dimaksud untuk memperoleh gambaran sistematis tentang pelaksanaan asas pembagian habis tugas pada pemerintah provinsi jawa barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

## **2. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis-normatif, karena menggunakan data sekunder sebagai data utama.<sup>12</sup> Perolehan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu suatu teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan sebagai literatur yang dapat memberikan landasan teori yang relevan dengan masalah yang akan dibahas antara lain dapat bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, literatur-literatur, karya-karya ilmiah, makalah, artikel, media massa, serta sumber data sekunder lainnya yang terkait dengan permasalahan.

## **3. Tahap Penelitian**

Sebelum melakukan penelitian, ditetapkan dulu tujuan penelitian, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsep yang ada, untuk memperoleh data primer dan data sekunder sebagaimana

---

<sup>12</sup> Roni Haniitiro Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1985, hlm. 93.

yang dimaksud di atas, dalam penelitian ini dilakukan melalui dua tahap, yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji gambaran sistematis tentang pelaksanaan asas pembagian habis tugas pada pemerintah provinsi jawa barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Untuk memperoleh berbagai bahan tertulis yang diperlukan dan berhubungan dengan masalah yang diteliti, penelitian kepustakaan ini meliputi:

1) Bahan hukum primer

Adalah bahan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah dalam hal perangkat daerah. Peraturan yang penulis kaji dan analisa mulai dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Undang-undang terkait otonomi daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Jawa Barat.

2) Bahan Hukum Sekunder

Berupa tulisan-tulisan ahli bidang hukum yang berkaitan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer berupa doktrin (pendapat ahli terkemuka), internet, surat kabar, majalah, dan dokumen-dokumen terkait.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Adalah bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa inggris-indonesia, indonesia-inggris, kamus bahasa belanda, dan ensiklopedia.

### b. Penelitian Lapangan

Yaitu suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>13</sup> Penelitian ini dilakukan untuk menemukan data primer, melengkapi data sekunder dalam studi kepustakaan sebagai data tambahan yang dilakukan melalui interview atau wawancara dengan pihak terkait.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini akan diteliti mengenai data primer dan data sekunder. Dengan demikian ada dua kegiatan utama yang dilakukan

---

<sup>13</sup> Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm.15

dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan ( *Library Research*), dan studi lapangan ( *Field Research*).

a. Studi Kepustakaan ( *Library Research* )

- 1) Mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan pemerintah daerah, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintah daerah dan perangkat daerah.
- 2) Klasifikasi, yaitu dengan cara mengolah dan memilih data yang dikumpulkan tadi ke dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.
- 3) Sistematis, yaitu menyusun data-data yang diperoleh dan telah diklasifikasi menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

b. Studi Lapangan ( *Field Research* )

Penelitian ini dilakukan untuk mengumpulkan, meneliti, dan merefleksikan data primer yang diperoleh langsung di lapangan sebagai pendukung data sekunder, penelitian ini dilakukan dengan para pihak yang terkait dengan permasalahan ini, dalam hal ini para pihak adalah aparatur sipil negara dilingkungan pemerintah daerah provinsi Jawa Barat.

## 5. Alat Pengumpul Data

Data yang telah diperoleh melalui kegiatan pengumpulan data digunakan untuk dapat menarik kesimpulan bagi tujuan penelitian,

teknik yang digunakan dalam pengolahan data primer dan data sekunder adalah:

- a. Studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari materi-materi bacaan yang berupa literatur, catatan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan serta bahan lain dalam penulisan ini.
- b. Penelitian lapangan yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan wawancara pada pihak terkait serta pengumpulan bahan-bahan yang terkait dengan masalah yang dibahas.

## 6. Analisis Data

Analisis data menurut Otje Salman S dan Anthon F. Susanto yaitu, “analisis yang dianggap sebagai analisis hukum apabila analisis yang logis (berada dalam logika sistem hukum) dan menggunakan term yang dikenal dalam keilmuan hukum.”<sup>14</sup>

Analisis data dalam penelitian ini, data sekunder hasil studi kepustakaan dan data primer hasil penelitian lapangan dianalisis menggunakan metode yuridis-kualitatif.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahwa :

Analisis data secara yuridis-kualitatif adalah cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis yaitu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai

---

<sup>14</sup> Otje Salman S dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Menyimpulkan, dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, 2008, hlm. 13.

sesuatu yang utuh, tanpa menggunakan rumus matematika.”<sup>15</sup>

## 7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, ada pun lokasi penelitian sebagai berikut :

a. Penelitian kepustakaan berlokasi di :

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jalan Lengkong Dalam No.17 Bandung
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jalan Dipati Ukur No.35 Bandung
- 3) Perpustakaan Daerah Provinsi Jawa Barat, Jalan Kawalayaan Indah III No.4 Bandung

b. Penelitian Lapangan Berlokasi di Kantor Gubernur Provinsi Jawa Barat, beralamat di Jalan Diponegoro No.22 Kota Bandung

c. Website-Website dengan pokok bahasan terkait

## 8. Jadwal Penelitian

NO	KEGIATAN	TAHUN 2017						
		MEI	JUN	JUL	AGU	SEP	OKT	NOV
1	Pengajuan Usulan Penelitian							
	Bimbingan, Revisi, ACC Usulan Penelitian							

<sup>15</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, op. Cit, hlm. 98.

	Seminar Usulan Penelitian							
	Penelitian Lapangan							
	Penyusunan Data BAB II sampai BAB V, Revisi Koreksi Bimbingan, dan ACC Sidang Komprehensif							
	Sidang Komprehensif							
	Revisi Penjilidan, Penggandaan, Pengesahan							

\*\*\*Keterangan : Jadwal Penulisan Sewaktu-waktu dapat berubah.